

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 336.221.24

Т. Д. Братко

**ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТОВ
КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ
О НЕДОСТАТОЧНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ
ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

В силу принципа самостоятельности бюджетов всякое публично-правовое образование обладает правом на самостоятельное расходование бюджетных средств. Но способы защиты этого права законом прямо не закреплены, что вызывает множество практических проблем. В рамках настоящей статьи рассматриваются те проблемы, которые возникают в случае недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций, предоставленных бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования. Автор обосновывает идею о том, что способы защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств — вопреки сложившейся судебной практике — выводятся путем логического развития принципа самостоятельности бюджетов. Библиогр. 12 назв.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, споры между публично-правовыми образованиями, принцип самостоятельности бюджетов, защита бюджетных прав, убытки.

Т. D. Bratko

**THE BUDGETARY AUTONOMY PRINCIPLE AS A LEGAL BASIS FOR DISPUTES RESOLUTION
IN CASES OF UNDERFUNDED MANDATES**

The budgetary autonomy principle secures spending powers (spending rights) of federal and subfederal authorities in Russia. Unfortunately, remedies to protect these rights are not provided by Russian law. Substantial problems arise in practice when one level of government imposes certain requirements (mandates) on another: there is often a great mismatch between the cost of mandates and the amount of funding provided for fulfilling them. The focus of the article is just on imbalance between mandate costs and available financial resources. In the article, the author explains that the remedy to protect the right to spend may be deduced from the budgetary autonomy principle. Refs 12.

Keywords: intergovernmental transfers, disputes between governments, budgetary autonomy principle, protection of budgetary rights, damages.

Реализация принципа самостоятельности бюджетов, закрепленного ст. 31 Бюджетного кодекса РФ¹ (далее — БК РФ), сопряжена со множеством проблем. Нередко для судебной практики характерно фактическое отрицание принципа самостоя-

Братко Татьяна Дмитриевна — магистр права, независимый исследователь, Санкт-Петербург; bratkotatiana@gmail.com

Bratko Tatiana D. — Master of Laws (LL.M.), independent researcher, St. Petersburg; bratkotatiana@gmail.com

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

тельности бюджетов. Особенно остро эти проблемы стоят в делах о недостаточном финансировании переданных полномочий за счет субвенций, предоставленных бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования.

Согласно п. 4 ст. 85 и п. 3 ст. 86 БК РФ расходные обязательства субъекта РФ (муниципального образования), возникающие при осуществлении переданных полномочий, подлежат исполнению за счет и в пределах субвенций из соответствующего бюджета. Но если в субъекте РФ (муниципальном образовании) превышены нормативно установленные затраты, используемые в методиках расчета субвенций, то дополнительные расходы в части такого превышения финансируются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального (местного) бюджета.

По нашему мнению, действующее правовое регулирование дефектно. Нередко реальные расходы, которые нужно произвести субъекту РФ (муниципальному образованию) в целях надлежащего осуществления чужих полномочий, по объективным причинам превышают нормативно установленные затраты на их исполнение. В силу п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (далее — Закон № 184-ФЗ), ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Закон № 131-ФЗ) и субъект РФ, и муниципальное образование вправе дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления чужих полномочий. Но это — право, а не обязанность субъекта РФ (муниципального образования). Причем порядок дополнительного использования собственных финансовых ресурсов должен быть установлен в законе субъекта РФ (уставе муниципального образования).

Уставами многих муниципальных образований⁴ закреплены специальные нормы следующего (или аналогичного) содержания: «Дополнительное использование собственных финансовых средств осуществляется местной администрацией в случае недостаточности финансовых средств субвенции (курсив наш. — Т.Б.), предоставляемой из бюджета Санкт-Петербурга на исполнение переданных государственных полномочий»⁵. Однако есть и противоположные примеры. Согласно ст. 6.1 Устава муниципального образования «Нерюктяинский наслег Мегино-

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См., напр.: Устав муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар»»: принят Постановлением Совета городского округа «Город Нарьян-Мар» от 21 декабря 2005 г. № 21 // Нарьяна Вындер. 2005. № 210; Устав Щелковского муниципального района Московской области: принят решением Совета депутатов Щелковского муниципального района МО от 11 июля 2006 г. № 133/21 // Время. 2006. № 69 (спецвыпуск № 24–25); Устав муниципального образования Туапсинский район: принят решением Совета муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края от 29 июня 2012 г. № 617 // Черноморье сегодня. 2012. № 107.

⁵ Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Коломяги: принят решением Муниципального совета муниципального образования муниципального округа № 70 Санкт-Петербурга от 25 мая 2011 г. № 75 // Муниципальный вестник МО. № 70. 2011. № 8.

Кангаласского улуса»⁶ недостаточное материально-финансовое обеспечение переданных государственных полномочий влечет за собой отказ муниципального образования от их выполнения. Наличие в уставах муниципальных образований таких норм свидетельствует о том, что недостаточное финансирование переданных полномочий встречается на практике чрезвычайно часто.

Нужно также учитывать, что согласно п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ (ч. 2 ст. 19 Закона № 131-ФЗ) передача полномочий нижестоящему уровню власти осуществляется независимо от его воли. Причем Закон № 184-ФЗ (Закон № 131-ФЗ) не называет недостаточное финансирование переданных полномочий за счет субвенций основанием для прекращения осуществления этих полномочий органами власти субъектов РФ (муниципальных образований). Недостаточность финансовых ресурсов для исполнения переданных полномочий, как следует из Закона № 184-ФЗ (Закона № 131-ФЗ), вовсе не освобождает субъект РФ (муниципальное образование) от обязанности по осуществлению чужих полномочий (следовательно, упоминавшаяся нами норма ст. 6.1 Устава муниципального образования «Нерюктяйинский наслег Мегино-Кангаласского улуса» противоречит федеральному законодательству).

Вообще в случаях недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций субъект РФ (муниципальное образование) для надлежащего осуществления этих полномочий *вынужден (вынуждено)* нести часть бремени по их финансовому обеспечению, т. е. направлять средства своего бюджета на реализацию чужих полномочий вопреки принципу самостоятельности бюджетов. Именно эта вынужденность и свидетельствует о нарушении закрепленного ст. 31 БК РФ права субъекта РФ (муниципального образования) самостоятельно определять формы и направления расходования средств своего бюджета (далее — право на расходование бюджетных средств, право осуществлять бюджетные расходы).

Проблема еще больше осложняется, если субъект РФ (муниципальное образование) ненадлежаще осуществляет чужие полномочия. Рассмотрим распространенную на практике ситуацию. Полномочия РФ по реализации федеральных льгот переданы субъекту РФ. Из-за недостаточного федерального финансирования субъект РФ реализует переданные ему полномочия ненадлежащим образом — не исполняет возложенную на него обязанность по возмещению производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от льготных категорий потребителей. В результате производитель, предоставивший потребителям товары (работы, услуги) бесплатно или по льготным ценам, понес убытки и заявляет в суд требование об их взыскании.

По мнению российских арбитражных судов, в том числе Высшего Арбитражного Суда РФ (далее — ВАС РФ), подобные требования должны удовлетворяться за счет казны РФ, так как осуществление мер социальной поддержки федеральных льготников относится к полномочиям РФ и на субъекты РФ не возложена обязанность по финансовому обеспечению федеральных льгот⁷.

⁶ Устав муниципального образования «Нерюктяйинский наслег Мегино-Кангаласского улуса»: принят на наследном сходе Нерюктяйинского наслега 15 февраля 2001 г. // Ил Тумэн. 2002. № 34.

⁷ См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 31 января 2012 г. № 471/11 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 29 ноября 2012 г. по делу № А53-29414/2011; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 января 2015 г.

С нашей точки зрения, действующее правовое регулирование не допускает обращение взыскания на средства федерального бюджета по требованиям производителей товаров (работ, услуг). Ведь в силу п. 1 ст. 84 и п. 1 ст. 85 БК РФ у РФ возникает только расходное обязательство по *предоставлению субвенции* на осуществление переданных субъектам РФ федеральных полномочий, а у субъекта РФ — лишь расходное обязательство по *выполнению* этих полномочий.

Иное толкование не соответствует принципу самостоятельности бюджетов и нормам отраслевого законодательства о льготах. Если допустить, что расходное обязательство по выполнению переданных полномочий, касающихся реализации федеральных льгот, возникает и у субъектов РФ, и у РФ, то:

1) такое расходное обязательство — вопреки принципу самостоятельности бюджетов — подлежало бы исполнению одновременно за счет средств двух бюджетов (федерального и регионального);

2) передача полномочий по реализации федеральных льгот увеличивала бы риск удвоения публичных расходов на предоставление льгот, так как два публично-правовых образования (РФ и субъект РФ) формально несли бы обязанность по финансированию реализации одних и тех же льгот, а это отраслевым законодательством о льготах не предусмотрено.

Важно также отметить, что производители, предоставляющие потребителям товары (работы, услуги) бесплатно или по льготным ценам, согласно действующему законодательству не обладают правом выбирать бюджет, за счет средств которого должна исполняться обязанность публично-правового образования по возмещению платы, не полученной от потребителей-льготников.

Итак, осуществляемое в рамках выполнения полномочий по реализации федеральных льгот возмещение производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от льготных категорий потребителей, относится исключительно к расходным обязательствам субъекта РФ. Значит, требования производителей о взыскании убытков, понесенных ими в связи с предоставлением товаров (работ, услуг) потребителям бесплатно или по льготным ценам, могут быть удовлетворены только за счет средств регионального бюджета. Что же касается правовой позиции ВАС РФ, то она не соответствует закрепленному БК РФ порядку установления и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований.

Правовая позиция ВАС РФ не согласуется и с принципом самостоятельности бюджетов по следующим причинам.

В силу ст. 85 БК РФ расходное обязательство по выполнению переданных полномочий возникает у субъекта РФ и финансируется за счет субвенций, предоставленных региональному бюджету из федерального. Однако с точки зрения ВАС РФ это же расходное обязательство должно быть исполнено — по судебному решению — за счет средств федерального бюджета (не за счет федеральных субвенций). Если согласиться с ВАС РФ, то придется признать, что расходное обязательство субъекта РФ по выполнению переданных ему федеральных полномочий может исполняться как за счет субвенций региональному бюджету из федерального бюджета, так и непосредственно за счет федерального бюджета. Но принцип самостоя-

№ Ф05-15412/2013 по делу № А40-74184/12 (здесь и далее ссылки на официально не опубликованные акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции даются по СПС «КонсультантПлюс»).

тельности бюджетов позволяет публично-правовым образованиям предоставлять на цели исполнения чужих расходных обязательств средства своих бюджетов *исключительно в форме межбюджетных трансфертов*, иначе говоря, запрещает финансировать чужие расходные обязательства *непосредственно*.

Таким образом, правовая позиция ВАС РФ об удовлетворении требований производителей товаров (работ, услуг) за счет бюджета публично-правового образования, передавшего полномочия, предписывает исполнять расходное обязательство одного публично-правового образования непосредственно за счет бюджета другого публично-правового образования и, следовательно, не соответствует принципу самостоятельности бюджетов.

Нужно подчеркнуть, что противоречия названному принципу обусловлены необоснованно широким толкованием ВАС РФ ограничений права на расходование бюджетных средств. Возможность субъекта РФ самостоятельно расходовать средства своего бюджета — вопреки мнению ВАС РФ — отнюдь не ограничена запретом финансирования за счет регионального бюджета расходных обязательств субъекта РФ по выполнению переданных ему полномочий Федерации. Напротив, осуществляемое субъектом РФ в рамках выполнения федеральных полномочий возмещение производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от потребителей-льготников, относится к расходным обязательствам субъекта РФ, а значит, именно за счет регионального бюджета должны удовлетворяться требования производителей о взыскании убытков, возникших у них в результате предоставления товаров (работ, услуг) потребителям бесплатно или по льготным ценам.

Что же касается вопроса о достаточности финансирования в виде субвенций региональному бюджету из федерального, то он никак не может быть разрешен в пределах судебного разбирательства по иску производителя, который не получил соответствующую компенсацию из бюджета субъекта РФ. В противном случае суд выйдет за границы заявленных требований и разрешит вопрос по спору между другими сторонами, о другом предмете и по другим основаниям, а именно между РФ и субъектом РФ о компенсации дополнительных расходов субъекта РФ на осуществление переданных ему полномочий Федерации.

С учетом перечисленных обстоятельств в ситуации недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций реализация права на самостоятельное расходование бюджетных средств затруднена ввиду отсутствия необходимых нормативно закрепленных гарантий этого права, прежде всего соответствующих способов и средств его защиты⁸.

Вопрос о способах защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств не имеет четкого законодательного решения.

Поскольку право на защиту, выступающее в качестве элемента структуры всякого субъективного права⁹, не может быть реализовано при отсутствии соответствующих способов защиты¹⁰, их существование в правовой системе презюмируется. И если способы защиты конкретного субъективного права прямо не названы в законе, они выявляются путем толкования. Иными словами, в случае,

⁸ Подробнее о юридических гарантиях прав, а именно способах, средствах и формах их защиты см.: [1, с. 51–52].

⁹ Подробнее об элементах структуры субъективного права см.: [2, с. 294; 3, с. 96–97].

¹⁰ Подробнее о способах защиты субъективных прав см.: [1, с. 71–72].

когда способы защиты не выражены в законе *expressis verbis*, наличествует пробел в законодательстве (но не пробел в праве¹¹), преодоление которого осуществляется посредством логического развития правовых норм. Как справедливо указывал Е. В. Васьковский, «логическое развитие, обнаруживая скрытое содержание права, извлекает из него не установленные прямо, а лишь подразумеваемые нормы», и прибегать к логическому развитию необходимо только «при отсутствии явных, специально разрешающих данный вопрос норм» [7, с. 277].

Действующее законодательство не позволяет публично-правовым образованиям предъявлять иски о взыскании межбюджетных трансфертов. Например, Арбитражный суд Республики Карелия в своем Решении от 12 сентября 2008 г. по делу № А26-2847/2008 верно отметил: «Федеральный закон, который предусматривал бы право органов местного самоуправления обращаться в арбитражный суд с какими-либо исками о взыскании денежных средств из бюджета другого уровня... отсутствует». Однако в большинстве случаев арбитражные суды исходят из того, что при нарушении бюджетных прав публично-правовых образований допустимо использовать способы защиты гражданских прав, а именно возмещение убытков¹².

С подобной позицией сложно согласиться. Правила ст. 15 Гражданского кодекса РФ¹³ (далее — ГК РФ) о возмещении убытков не применяются к финансовым отношениям между публично-правовыми образованиями, так как нормы гражданского законодательства не предназначены для их регулирования: публичные финансовые отношения (в частности, те, которые возникают при недостаточном финансировании переданных полномочий) не являются эквивалентными, возмездными, не основаны на равенстве, автономии воли и в связи с этим не включаются в предмет гражданско-правового регулирования. Недаром п. 3 ст. 2 ГК РФ закрепляет положение о том, что гражданское законодательство не применяется к финансовым отношениям, если только законодательством не предусмотрено иное. Законодательство не устанавливает исключения для случаев недостаточного финансирования переданных полномочий, следовательно, возмещение убытков (ст. 12 и 16 ГК РФ) — вопреки сложившейся в РФ практике — не может использоваться в качестве способа защиты бюджетных прав публично-правового образования.

Таким образом, возмещение убытков является ненадлежащим способом защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств.

Как известно, применение конкретного способа защиты призвано обеспечить восстановление нарушенного либо подтверждение оспариваемого права. Поэтому использование того или иного способа защиты предопределяется свойствами субъективного права, подлежащего защите¹⁴. А значит, нужно найти такой способ защиты права на расходование бюджетных средств, который соответствует существу этого права и характеру последствий его нарушения.

С нашей точки зрения, право публично-правового образования расходовать бюджетные средства реализуется в общем правоотношении. Указанному праву

¹¹ Недаром право и закон не тождественны друг другу.

¹² См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 21 декабря 2010 г. № 10490/10 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3; Определение ВАС РФ от 17 августа 2012 г. № ВАС-10687/12; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 2 июня 2015 г. № Ф10-1396/2015 по делу № А23-4406/2014.

¹³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁴ Подробнее об этом см.: [3, с. 97].

корреспондирует всеобщая обязанность воздерживаться от действий — не препятствовать его осуществлению. К субъектам этой пассивной обязанности относятся, в частности, все публично-правовые образования, кроме публично-правового образования, обладающего соответствующим правом. В случае же недостаточного финансирования переданных полномочий создаются незаконные препятствия к реализации права на расходование бюджетных средств, иными словами, имеет место неисполнение обязанности не препятствовать его реализации.

Восстановление нарушенного права на расходование бюджетных средств не может быть обеспечено путем признания ненормативного правового акта должностного лица или органа публичной власти недействительным, решения или действия (бездействия) — незаконными на основании ст. 201 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁵ (далее — АПК РФ). Допустим, что в рассматриваемой нами ситуации суд признал незаконным перечисление субвенции, размер которой недостаточен для покрытия затрат на исполнение переданных полномочий. В резолютивной части судебного решения должна быть указана обязанность уполномоченного органа совершить определенные действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения права публично-правового образования на самостоятельное расходование бюджетных средств (ч. 5 ст. 201 АПК РФ).

Но как уполномоченный орган устранит допущенные нарушения? Если расчет размера перечисленной субвенции осуществлен в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, уполномоченный орган не вправе пересмотреть его на том основании, что реальные расходы на исполнение переданных полномочий превысили нормативно установленные затраты на эти цели. Уполномоченный орган также связан нормами закона (решения) о бюджете, определяющими общий объем субвенций и их распределение между публично-правовыми образованиями. Ввиду отсутствия законодательно закрепленных процедур орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по перечислению субвенции, не может без участия правотворческих органов устранить допущенное при недостаточном финансировании переданных полномочий нарушение права на расходование бюджетных средств.

Однако и суд не вправе определить размер субвенции с учетом реальных расходов на исполнение переданных полномочий и своим актом обязать уполномоченный орган перечислить ее¹⁶, так как:

- 1) суд не может возлагать на органы публичной власти обязанности, не вытекающие из норм позитивного права;
- 2) суд не вправе вмешиваться в вопросы исполнения бюджета, поскольку исполнение бюджета относится к полномочиям иных органов власти¹⁷;
- 3) как и любое расходное обязательство, обязанность предоставить средства из одного бюджета в другой не может возникать из судебного акта (ст. 6, 84–86 БК РФ).

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹⁶ Примечательно, что иногда суды предписывают исполнительным органам устранить допущенные нарушения «путем перечисления» межбюджетного трансферта в конкретном размере. См., напр.: Определение Верховного Суда Республики Карелия от 10 июня 2011 г. № 33-1664-2011.

¹⁷ См. разд. VIII части третьей БК РФ.

Таким образом, признание незаконным перечисления субвенции, размер которой недостаточен для покрытия затрат на исполнение переданных полномочий, не обеспечивает восстановление нарушенного права публично-правового образования на самостоятельное расходование бюджетных средств. В случае недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций оспаривание перечисления субвенции является неэффективным способом защиты имущественных прав публично-правового образования.

По нашему мнению, в качестве способа защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств должна применяться компенсация увеличения бюджетных расходов, упомянутая в ст. 31 БК РФ.

Согласно ст. 31 БК РФ не допускается введение в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и/или законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и/или снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов. Как видно, эта норма регулирует отношения между двумя публично-правовыми образованиями:

а) обязывает публично-правовое образование I *воздерживаться от изменения законодательства* в текущем финансовом году *без компенсации* публично-правовому образованию II вызванного этим изменением увеличения расходов и/или снижения доходов (иначе говоря, обязывает публично-правовое образование I возмещать публично-правовому образованию II увеличение расходов, снижение доходов, если они обусловлены введением в действие публично-правовым образованием I изменений законодательства в текущем финансовом году);

б) управомочивает публично-правовое образование II *требовать*, чтобы публично-правовое образование I *воздерживалось от изменения законодательства* в текущем финансовом году *без компенсации* публично-правовому образованию II вызванного этим изменением увеличения расходов и/или снижения доходов (иными словами, управомочивает публично-правовое образование II требовать, чтобы введенные в действие публично-правовым образованием I в текущем финансовом году изменения законодательства сопровождалась возмещением публично-правовому образованию II обусловленных названными изменениями увеличения расходов, снижения доходов).

Несложно заметить, что в ст. 31 БК РФ речь идет именно о правомерных действиях публично-правового образования I (изменении в текущем финансовом году законодательства), которые ущемляют имущественные интересы публично-правового образования II (приводят к увеличению его расходов либо снижению доходов). Правомерные действия публичной власти, влекущие ущемление имущественных интересов тех или иных субъектов права, вообще требуют установления особых способов защиты [5]. Статья 31 БК РФ как раз и предусматривает в качестве такого способа защиты компенсацию увеличения расходов, снижения доходов.

Но может ли упомянутая в ст. 31 БК РФ компенсация использоваться в качестве способа защиты имущественных бюджетных прав публично-правового образования, нарушенных неправомерными действиями? В частности, применим ли

этот способ защиты в целях восстановления права на самостоятельное расходование бюджетных средств, нарушенного при недостаточном финансировании переданных полномочий?

С нашей точки зрения, компенсация увеличения расходов, снижения доходов — по смыслу принципа самостоятельности бюджетов — может использоваться в качестве способа защиты имущественных интересов публично-правового образования, нарушенных как правомерными, так и неправомерными действиями. Если бы законодатель не допускал применение компенсации в отдельных случаях нарушения имущественных интересов публично-правового образования, а именно при нарушении права на самостоятельное расходование бюджетных средств или права на бюджетные доходы, то ввиду отсутствия иных надлежащих способов защиты восстановить названные права было бы нельзя. Поскольку же эти права составляют основное содержание бюджетной самостоятельности публично-правового образования, возможность их нарушения вкупе с необеспеченностью способами защиты означала бы фактическую несамостоятельность публично-правового образования в бюджетной сфере. Кроме того, возможность беспрепятственного нарушения права на самостоятельное расходование бюджетных средств при недостаточном финансировании переданных полномочий вовсе не согласуется с:

1) положениями ст. 133 Конституции РФ¹⁸, закрепляющими право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

2) нормами Закона № 184-ФЗ и Закона № 131-ФЗ о финансовом обеспечении переданных полномочий за счет субвенций.

Действительно, и Конституция РФ, и Закон № 184-ФЗ, и Закон № 131-ФЗ гарантируют публично-правовым образованиям надлежащее (достаточное) финансирование переданных им полномочий. Однако реализация этих норм вряд ли была бы возможна при полном отсутствии санкций за их нарушение. В качестве восстановительной санкции и выступает компенсация увеличения бюджетных расходов, упомянутая в ст. 31 БК РФ.

Таким образом, по смыслу принципа самостоятельности бюджетов компенсация увеличения расходов, снижения доходов представляет собой не только способ защиты имущественных интересов публично-правового образования, ущемленных правомерными действиями, но и способ защиты его имущественных бюджетных прав, нарушенных неправомерными действиями. Это положение — результат логического развития норм ст. 31 БК РФ. Логическое развитие принято считать «продолжением логического толкования на более высокой ступени» [6, с. 127]. Однако использованные нами приемы (в частности, заключение от частного к общему) при соответствующем подходе относят и к выводам по аналогии [7, с. 251, 270], ведь аналогия может трактоваться:

а) узко — и тогда она считается одним из способов преодоления пробелов наряду с другими приемами логического развития норм¹⁹;

б) широко — и тогда она выступает в качестве единственного способа преодоления пробелов²⁰.

¹⁸ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁹ См., напр.: [6, с. 142–143].

²⁰ См., в частности: [8, с. 276–279], [9].

В связи с этим краткого рассмотрения требует вопрос о допустимости применения аналогии при определении надлежащего способа защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств, нарушенного в случае недостаточного финансирования переданных полномочий.

Как известно, суд обязан разрешить имущественный или иной спор, даже если отсутствует конкретная правовая норма, детально регулирующая спорное отношение (такая обязанность суда, между прочим, характерна для большинства правовых систем [10, с.218]). В целях преодоления пробела и применяется аналогия, использование которой по общему правилу допускается во всех отраслях права [6, с. 137; 9]. Финансовое право не является исключением, поскольку использование аналогии не запрещено БК РФ. Возможность применения судом при разрешении бюджетных споров аналогии основана также на положениях процессуального законодательства — ч. 6 ст. 13 АПК РФ. Соблюдены и иные обязательные с точки зрения правовой доктрины условия использования аналогии²¹, включая важнейшее условие о сходстве обстоятельств. Обстоятельства, предусмотренные ст. 31 БК РФ, сходны с ситуацией недостаточного финансирования переданных полномочий в следующих существенных признаках:

а) действиями одного публично-правового образования ущемляются имущественные интересы другого публично-правового образования;

б) действия одного публично-правового образования привели к не предусмотренному во время подготовки бюджета другого публично-правового образования увеличению расходов последнего в текущем финансовом году.

Таким образом, применение указанной в ст. 31 БК РФ компенсации увеличения расходов, снижения доходов по аналогии к отношениям, возникающим в связи с нарушением имущественных бюджетных прав публично-правового образования, является допустимым.

Примечательно, что компенсация снижения бюджетных доходов на практике используется в качестве восстановительной санкции за нарушение частным лицом (инвестором) условий специального инвестиционного контракта, заключенного им с публично-правовым образованием. Согласно ст. 9 Типовой формы специального инвестиционного контракта для отдельных отраслей промышленности²² неисполнение инвестором обязательств, предусмотренных контрактом, влечет обязанность инвестора возместить снижение доходов бюджета, которое произошло в связи с применением публично-правовым образованием мер стимулирования деятельности в сфере промышленности. В этом случае компенсация снижения бюджетных доходов как раз обеспечивает защиту публичных имущественных интересов.

С нашей точки зрения, защита права публично-правового образования на расходование бюджетных средств, нарушенного при недостаточном финансировании переданных полномочий, может осуществляться посредством компенсации увеличения бюджетных расходов, поскольку такая компенсация:

²¹ Подробнее об условиях использования аналогии в целях преодоления пробелов в законодательстве см.: [7, с. 249–276; 11, с. 461–463; 6, с. 138–142; 12, с. 174–176].

²² Постановление Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4587.

— предусмотрена принципом самостоятельности бюджетов, т. е. нормой бюджетного права, следовательно, является специфическим способом защиты именно бюджетных (а не гражданских, трудовых и пр.) прав, полностью согласующимся с природой подлежащего защите права на расходование бюджетных средств;

— способна восстанавливать нарушенное право на расходование бюджетных средств и устранять последствия его нарушения (путем возмещения «вынужденных» дополнительных расходов бюджета).

Предусмотренная ст. 31 БК РФ компенсация увеличения бюджетных расходов выступает в качестве надлежащего и эффективного способа защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств, поскольку использование этого способа отвечает существу названного права и характеру последствий его нарушения при недостаточном финансировании переданных полномочий. Дополнительные расходы одного публично-правового образования («потерпевшего» — реализовавшего переданные ему полномочия при отсутствии их надлежащего финансового обеспечения со стороны публично-правового образования, передавшего эти полномочия) возмещаются другим публично-правовым образованием, сберегшим средства своего бюджета без законных оснований («приобретателем» — передавшим полномочия без достаточного финансирования в виде субвенций). По смыслу принципа самостоятельности бюджетов такое возмещение осуществляется путем внесения в закон (решение) о бюджете изменений, предусматривающих компенсацию увеличения расходов.

Характер способа защиты определяет выбор средства защиты. Публично-правовое образование — «потерпевший» вправе предъявить иск, считающийся универсальным²³ средством защиты. Очевидно, что для предъявления в суде требования о применении компенсации увеличения бюджетных расходов другие средства защиты (заявление, жалоба, представление)²⁴ не годятся.

Таким образом, публично-правовое образование — «потерпевший» может обратиться в суд с иском к публично-правовому образованию — «приобретателю» об обязанности внести в закон (решение) о бюджете изменения, предусматривающие компенсацию увеличения бюджетных расходов. Удовлетворение подобного иска не будет вторжением суда в компетенцию других органов власти, поскольку суд своим актом обяжет публично-правовое образование — «приобретателя» внести изменения в закон (решение) о бюджете, а не предоставить средства из бюджета в определенном размере.

Подобные изменения касаются предоставления средств из одного бюджета в другой на компенсацию увеличения бюджетных расходов. При этом средства не могут передаваться в виде:

а) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как компенсация увеличения бюджетных расходов не охватывается целями выравнивания бюджетной обеспеченности;

б) субсидий на софинансирование чужих расходных обязательств, поскольку компенсация увеличения бюджетных расходов не предполагает никакого софинансирования;

²³ Подробнее об универсальности иска см.: [4, с. 20–26].

²⁴ Подробнее о средствах защиты субъективных прав см.: [1, с. 69–71].

в) субвенций на финансирование переданных полномочий, так как публично-правовое образование — «потерпевший» уже осуществило переданные ему полномочия, используя для этого собственные финансовые средства, и потому нуждается в компенсации понесенных расходов, а не в дополнительных средствах на реализацию чужих полномочий.

С учетом изложенного наиболее приемлемой формой предоставления средств являются иные межбюджетные трансферты. БК РФ не устанавливает ограничений по их целевому назначению. Следовательно, иные межбюджетные трансферты, например дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, могут предоставляться в целях компенсации увеличения бюджетных расходов. Кстати, Минфин РФ предлагает использовать для осуществления компенсаций именно этот вид межбюджетных трансфертов. Согласно рекомендациям Минфина РФ²⁵ дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов допустимо предоставлять в целях компенсации бюджетных потерь, возникших в связи с незапланированным снижением в течение финансового года объема бюджетных доходов.

Таким образом, по иску публично-правового образования — «потерпевшего» суд может принять решение об обязании публично-правового образования — «приобретателя» внести в закон (решение) о бюджете изменения, предусматривающие компенсацию увеличения расходов публично-правового образования — «потерпевшего». Эти изменения будут касаться предоставления средств из бюджета публично-правового образования — «приобретателя» в бюджет публично-правового образования — «потерпевшего» в форме иных межбюджетных трансфертов, например дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности.

Исполнение такого решения суда не порождает проблем, характерных для исполнения судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о возмещении вреда. БК РФ позволяет финансовому органу исполнить судебный акт по иску о возмещении вреда только при сравнительно небольшом размере присужденной компенсации (ст. 242.2, 217 БК РФ). В противном случае требуется участие правотворческого органа, который уполномочен вносить в закон (решение) о бюджете изменения, необходимые для исполнения судебного акта. Кроме того, БК РФ устанавливает процедуру исполнения судебных актов по искам о возмещении вреда, причиненного *гражданину или юридическому лицу* (ст. 242.2 БК РФ), а не публично-правовому образованию. Формально эта процедура неприменима к исполнению судебных актов по искам о возмещении вреда, причиненного публично-правовому образованию. Отсутствие надлежащей регламентации порядка исполнения указанных судебных актов свидетельствует о том, что суд — по мысли законодателя — не может признать правомерным требование возместить убытки, адресованное одним публично-правовым образованием другому. В случае же удовлетворения судом иска об обязании внести в закон (решение) о бюджете изменения, предусматривающие компенсацию увеличения расходов, подобные проблемы не возникают: меры по исполнению решения суда изначально принимает в преде-

²⁵ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях: подготовлены Министерством финансов РФ (текст по состоянию на 20 января 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

лах своих полномочий именно правотворческий орган, причем с соблюдением процедур, которые прямо установлены законодательством²⁶.

Как обеспечить исполнение решения суда в ситуации, когда суд обязал публично-правовое образование внести в закон (решение) о бюджете изменения, предусматривающие компенсацию увеличения расходов (снижения доходов), но изменения так и не были внесены? Соответствующие инструменты правового регулирования давно известны российскому правопорядку: согласно ст. 16 АПК РФ неисполнение судебного акта влечет за собой ответственность, установленную федеральными законами. Например, Законом № 184-ФЗ и Законом № 131-ФЗ предусмотрен роспуск законодательного (представительного) органа субъекта РФ или муниципального образования в случае, если законодательный (представительный) орган не принял мер по исполнению решения суда.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

На сегодняшний день самостоятельность бюджетов представляет собой относительную свободу финансовой деятельности публично-правовых образований в пределах, обозначенных федеральным законодательством, и отсутствие в бюджетной сфере безусловного подчинения одних публично-правовых образований другим. Таким образом, основополагающим началом финансового права РФ является принцип ограниченной самостоятельности бюджетов. Этот принцип воплощается в российском правопорядке — получает развитие в некоторой совокупности норм бюджетного законодательства (например, находит выражение в положениях ст. 10 БК РФ, устанавливающей трехуровневую структуру бюджетной системы РФ; разд. II и III части второй БК РФ, определяющих правила формирования доходов и осуществления расходов бюджетов российской бюджетной системы), изредка применяется судами и сравнительно часто учитывается ими при толковании законов. Однако нарушения принципа самостоятельности бюджетов свидетельствуют о том, что сфера его фактического влияния в правовой системе РФ нуждается в дальнейшем расширении.

Литература

1. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1968. 72 с.
2. Братусь С. Н., Мицкевич А. В., Самощенко И. С. и др. Общая теория советского права / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М.: Юридическая литература, 1966. 491 с.
3. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Российское право, 1992. 207 с.
4. Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. 159 с.
5. Суханов Е. А. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. М.: Статут, 2011 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
6. Лазарев В. В. Применение советского права. Казань: Изд-во Казанского. ун-та, 1972. 200 с.
7. Васюковский Е. В. Цивилистическая методология. Ч. 1. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса: Экономическая типография, 1901. 376 с.
8. Дмитриев Ю. А., Казьмин И. Ф., Лазарев В. В. и др. Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. 384 с.

²⁶ См. часть третью БК РФ, определяющую основы бюджетного процесса в РФ.

9. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

10. Ван Хук М. Право как коммуникация / пер. с англ. М. В. Антонова, А. В. Полякова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2012. 288 с.

11. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. 511 с.

12. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Юридическая литература, 1974. 184 с.

Для цитирования: Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов как правовая основа для разрешения споров о недостаточном финансировании переданных полномочий // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2016. Вып. 3. С. 74–87. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.307

References

1. Chechot D. M. *Sub'ektivnoe pravo i formy ego zashchity* [Personal Right and Remedies]. Leningrad, Leningrad University Press, 1968. 72 p. (In Russian)

2. Bratus' S. N., Mitskevich A. V., Samoshchenko I. S. et al. *Obshchaia teoriia sovetskogo prava* [General Theory of Soviet Law]. Ed. by S. N. Bratus', I. S. Samoshchenko. Moscow, Jur. Lit. Publ., 1966. 491 p. (In Russian)

3. Gribanov V. P. *Predely osushchestvleniia i zashchity grazhdanskikh prav* [Limits of Realization and Protection of Civil Rights]. Moscow, Russian Law Publ., 1992. 207 p. (In Russian)

4. Dobrovol'skii A. A., Ivanova S. A. *Osnovnye problemy iskovoi formy zashchity prava* [The Main Problems of Protection Claims]. Moscow, Moscow University Press, 1979. 159 p. (In Russian)

5. Sukhanov E. A. *Rossiiskoe grazhdanskoe pravo: uchebnik: v 2 t. T. 1. Obshchaia chast'. Veshchnoe pravo. Nasledstvennoe pravo. Intellektual'nye prava. Lichnye neimushchestvennye prava* [Russian Civil Law: handbook: in 2 vols. Vol. 1. General Part. Law of Estate. Succession Law. Intellectual rights. Personal Non-property Rights]. Moscow, Statut Publ., 2011 (accessed from Legal database «ConsultantPlus»). (In Russian)

6. Lazarev V. V. *Primenenie sovetskogo prava* [Application of Soviet Law]. Kazan, Kazan University Press, 1972. 200 p. (In Russian)

7. Vas'kovskii E. V. *Tsivilisticheskaia metodologiya. Ch. 1. Uchenie o tolkovanii i primenении grazhdanskikh zakonov* [Civil Methodology. Part 1. Civil Law Interpretation and Application Doctrine]. Odessa, Economic Press, 1901. 376 p. (In Russian)

8. Dmitriev Iu. A., Kaz'min I. F., Lazarev V. V. et al. *Obshchaia teoriia prava* [General Theory of Law]. Ed. by A. S. Pigolkin. Moscow, Bauman Moscow State Technical University Press, 1995. 384 p. (In Russian)

9. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Teoriia gosudarstva i prava: uchebnik* [Theory of State and Law: handbook]. Moscow, Yurist Publ., 2004 (accessed from Legal database «ConsultantPlus»). (In Russian)

10. Van Hoecke M. *Law as Communication*. Oxford, Hart Publishing, 2002. 224 p. (Russ. ed.: *Van Khuk M. Pravo kak kommunikatsiia*. Transl. by M. V. Antonov, A. V. Polyakov. St. Petersburg, St. Petersburg University Press, 2012. 288 p.)

11. Nedbailo P. E. *Primenenie sovetskikh pravovykh norm* [Application of Soviet Law Rules]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1960. 511 p. (In Russian)

12. Lazarev V. V. *Probely v prave i puti ikh ustraneniia* [Legal Lacunae and Ways to Fill Them]. Moscow, Jur. Lit. Publ., 1974. 184 p. (In Russian)

For citation: Bratko T. D. The Budgetary Autonomy Principle as a Legal Basis for Disputes Resolution in cases of underfunded mandates. *Vestnik SPbSU. Ser. 14. Law*, 2016, issue 3, pp. 74–87. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.307

Статья поступила в редакцию 10 февраля 2016 г.,
рекомендована к публикации 20 июня 2016 г.